

VI Congreso de Relaciones Internacionales – Instituto de Relaciones Internacionales
La Plata, 21 al 23 de noviembre de 2012

**SUDAMERICA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL NUEVO ESCENARIO
INTERNACIONAL**

Autores:

Lic. Pamela Curvale¹ (pamelacurvale@gmail.com)

Lic. Cynthia Cabrol² (cynthia_cabrol@msn.com)

INTRODUCCION

En el nuevo escenario de la cooperación internacional, la disminución de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo destinados a los países de América del Sur, considerados Países de Renta Media, ha propiciado el resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) entre los mismos como mecanismo para hacer frente a los nuevos desafíos del escenario internacional.

Considerando las diferencias propias del sur, las singularidades de cada país y el potencial de la región, se han desarrollado nuevos métodos de cooperación. En este marco, la CSS es considerada como un nuevo mecanismo de cooperación entre los países en desarrollo que surgió en la década de los sesenta y que ha transformado la cooperación tradicional entre donantes del norte y receptores del sur. Asimismo, este tipo de cooperación se ha profundizado como fruto de la situación económica internacional que, tras la crisis del 2008, ha generado una retirada de la Cooperación Norte- Sur propiciando la búsqueda de soluciones desde el sur y para el sur.

¹ Lic. en Relaciones Internacionales y Lic. en Ciencias Políticas (UCA Paraná). Docente en Departamento de Ciencias Políticas y RR.II. y Departamento de Derecho (UCA Paraná); Docente en CESER; Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Calificación "B" de CONEAU) en CERIR-UNR.

² Lic. en Relaciones Internacionales (UCA Paraná). Docente en Departamento de Ciencias Políticas y RR.II. (UCA Paraná); Docente en CESER; Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (Calificación "B" de CONEAU) en CERIR-UNR.

A través de la misma, los países buscan generar oportunidades para el desarrollo de sus sociedades, dentro de las cuales persisten todavía profundas desigualdades. En este trabajo se indagará acerca de las principales características de esta modalidad específica de cooperación, su evolución histórica y sus potencialidades y desafíos para la región. Asimismo se realizará un análisis de los recorridos institucionales que han operado en el marco de la CSS y de sus principales rasgos en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, importantes agentes activos de CSS.

COOPERACION INTERNACIONAL

La cooperación ha estado presente de manera constante a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, no obstante, a partir del siglo XVIII se formalizó como tal caracterizada predominantemente por ser de orden político-militar³. En la actualidad, la Cooperación Internacional ha adoptado variadas dimensiones extendiéndose sobre aéreas políticas, comerciales, sociales, culturales, entre otras. La misma, independientemente del nivel de desarrollo de los países, genera una amplia gama de interacciones y abarca múltiples causas, factores, actores y consecuencias que se mueven de manera interdependiente. A través de ella se generan relaciones entre bloques y entre países permitiendo el fortalecimiento de las relaciones en el sistema internacional. Paralelamente, este mecanismo permite subsanar problemáticas concretas favoreciendo el desarrollo social y económico de los países receptores y de la región en general, permitiendo consensuar espacios de estabilidad política, el predominio de la paz y la gobernabilidad.

Conceptualmente la Cooperación Internacional puede ser entendida como la “la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (Correa, 2008: 20).

La cooperación entre países puede ser analizada desde dos ópticas, en primer lugar, como “*instrumento de política exterior*” y, en segundo lugar, como “*objetivo de política exterior*”. Teniendo en cuenta estas consideraciones es posible afirmar que en el primer caso, conforme lo sostenido por Hans Morgenthau, la Cooperación Internacional busca consolidar una posición de poder y, como tal, forma parte de una decisión política. (Morgenthau, 1986) Por lo tanto, la cooperación se presenta como un

³A partir de 1815, a lo largo del Congreso de Viena, la Cooperación Internacional se institucionalizó a través del denominado “Concierto Europeo”, un sistema de conferencias internacionales donde las potencias europeas (Inglaterra, Rusia, Austria, Prusia y, posteriormente, Francia) procuraban restaurar y sostener el equilibrio de poder.

instrumento más de la política exterior de los países que otorgan recursos, quienes mediante la ayuda externa, buscan promover sus intereses económicos y políticos, e inclusive ideológicos, en el exterior.

Dentro de la concepción como “*objetivo de política exterior*” se engloba a aquellas acciones desarrolladas por un Estado a fin de promover lazos de cooperación con otros Estados y, con ello, unificar sus esfuerzos para la captación de recursos externos que complementen sus iniciativas en pos del desarrollo económico y social de sus respectivos territorios en particular y de la región en general. En este caso, la cooperación no se presenta como un mero instrumento para consolidar una posición de poder o para obtener prestigio internacional sino como un medio para obtener recursos para el desarrollo nacional y para promover o coordinar políticas de carácter institucional tendientes a favorecer el desarrollo y la estabilidad política de los países que se unen en este proyecto. Por lo general, esta acepción como un objetivo permanente de política exterior es utilizada por los países menos desarrollados debido a su vulnerabilidad externa.

Por lo general se observa que la cooperación genera beneficios y oportunidades, sin embargo, no hay que desconocer los perjuicios que se producen cuando la Cooperación Internacional es utilizada como *instrumento de la política exterior*. En muchos casos este sistema genera relaciones de poder ya que existe financiamiento para determinados proyectos pero en contrapartida se exige ajustarse a las pautas de los países donantes o a las políticas que ellos proponen. Por lo tanto, los países receptores, son constantemente monitoreados para corroborar que efectivamente estén desarrollando los proyectos financiados y que se cumpla con las reglas de juego establecidas por los donantes.

Dentro del sistema internacional de cooperación existen diferentes modalidades entre las que se pueden mencionar: según el tema se pueden encontrar una *cooperación humanitaria* (ayuda en casos de emergencia ante desastres naturales o conflictos armados), *científico-tecnológica* (desarrollo de actividades de investigación conjunta), *financiera* (transferencia de recursos líquidos) y *técnica* (transmisión de conocimientos técnicos). Por otra parte, según los actores que participan, se puede diferenciar una cooperación *multilateral (centralizada o descentralizada)* o *bilateral (centralizada, descentralizada o mixta)*, Por último, según el grado de desarrollo del donante, se encuentra la *Cooperación Norte- Sur* (abarca las cuantías de la Ayuda Oficial al Desarrollo que los países desarrollados aportan como porcentaje de su producto bruto hacia países de menor desarrollo), *Cooperación Sur- Sur* (cooperación otorgada por países en desarrollo a otros de menor desarrollo relativo) o *Cooperación Triangular* (se da por la conjunción entre una fuente tradicional de

cooperación -países u organismos internacionales-, un país de renta media que brinda cooperación horizontal y un tercer país de menor desarrollo que recibe la cooperación).

Por último, es necesario destacar que la Cooperación Internacional consiste en una acción conjunta entre los países, los organismos no estatales y los organismos internacionales con el objeto de lograr el desarrollo económico y social de la población. Dentro del sistema internacional, el concepto de cooperación ha evolucionado dejando de lado la idea asistencialista de ayuda oficial dirigida a los países en vías de desarrollo por parte de los donantes (Cooperación Norte-Sur –CNS-), para propiciar una cooperación internacional diferente (Cooperación Sur-Sur). Actualmente no se entiende a la cooperación como ayuda o asistencia técnica con una actitud receptiva, sino como impulsora para la realización de proyectos de desarrollo en donde los socios sean responsables de que continúe en el tiempo.

COOPERACION SUR-SUR (CSS)

La CSS es una modalidad específica del sistema internacional de cooperación, que se lleva a cabo entre países en desarrollo. El Sur es un concepto que aún no ha logrado una definición unívoca en la comunidad académica. En este sentido coexisten concepciones que definen el Sur desde una visión meramente geográfica (el Sur se ubica por debajo del Meridiano) junto a acepciones del Sur vinculadas a aspectos socioeconómicos o de desarrollo (el Sur es el grupo de países en desarrollo y subdesarrollados). Resulta ilustrativo destacar las ideas apuntadas por Gladys Lechini (2009a), respecto de qué es el Sur, y en este sentido “comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo” (Lechini, 2009a: 97).

Si bien los países del Sur no pueden ser pensados como un todo homogéneo, poseen problemáticas comunes que los desafía a sumar sus esfuerzos en aras de conseguir respuestas. Es en esta necesidad de superar problemas de desarrollo comunes donde radica la potencialidad de la CSS.

Desde un punto de vista conceptual se puede sostener que “...la CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo

relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social” (Ojeda, 2010: 93).

Los primeros indicios de la CSS aparecen a principios de los años cincuenta del siglo veinte, cuando los países descolonizados convocaron a una conferencia en el año 1955 con el objetivo de adoptar posturas comunes frente a las políticas y mecanismos de división del mundo en dos esferas de influencia según los intereses de las superpotencias (Estados Unidos de América y ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) de la Guerra Fría.

Convencidos de la necesidad de aunar sus voces en virtud de las necesidades y situaciones similares por la que atravesaban estos “nuevos” países, los líderes políticos se reunieron en la Conferencia de Bandung en el año 1955 y adoptaron posturas propias en las temáticas más acuciantes de entonces: condenaron al colonialismo de las potencias imperiales y adoptaron posturas de “no alineamiento” con las superpotencias, al mismo tiempo que reivindicaban la independencia de los Estados. En la década siguiente continuó el activismo de los países del sur a través de la constitución del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) en el año 1961 y del Grupo de los 77 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en el año 1964. Una década más tarde, en 1974, se aprobó en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Estos logros hacían pensar que las relaciones estrechas entre los países del Sur para obtener mayores beneficios en conjunto del sistema internacional seguirían profundizándose. Sin embargo, durante la década de 1980, los países del Sur, y fundamentalmente los de América Latina, se vieron fuertemente perjudicados por los problemas y las consecuencias del elevado endeudamiento externo al que se habían sometido en la década anterior. Durante los años noventa, en la mayoría de los países en desarrollo se aplicaron políticas neoliberales que prometían sacar a la región de la crisis. Pero el paso del tiempo demostró que los resultados no habían sido los esperados, y el Estado que antes había sido el origen de todos los problemas, debía ahora convertirse en el mecanismo para sacar a la población de una de las peores crisis por la que se había atravesado. Entonces, estos países se ven hoy día ante el desafío de encontrar nuevos canales que le permitan superar los efectos de las políticas antes aplicadas (Lechini, 2009a).

A pesar de los primeros indicios de CSS que pueden encontrarse en la Conferencia de Bandung de 1955, es hacia finales de la década de 1970 cuando la misma alcanza un mayor dinamismo. Es en esta década cuando bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas los países en desarrollo se reunieron en la ciudad de Buenos Aires en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en desarrollo (CTPD). En esta ocasión los países adoptaron el *Plan de Acción de Buenos Aires* (PABA) de 1978 para promover la cooperación entre los países del sur.

La CSS presenta características propias que la diferencian de la tradicional CNS, entre las que se pueden mencionar: *mayor flexibilidad* respecto de la cooperación Norte-Sur, debido a que tiene en cuenta las necesidades del país receptor; *gran flexibilidad y grado de adaptación* a los contextos locales de los países receptores; consideración como “*pares*” a los países en la relación, teniendo en cuenta que donante y receptor adquieren ventajas en el proceso; *bajo nivel de condicionalidad* de la ayuda, es el país receptor el que define sus estrategias y mecanismos de acción para lograr sus objetivos propuestos; *costo económico reducido*, debido a la utilización intensiva de recursos humanos calificados a través de experiencias de cooperación técnica; *impacto directo y rápido* de los procesos en los grupos meta; y *respeto de la soberanía* del país receptor de la cooperación (Lengyel, Thury Cornejo y Malacalza, 2009). A su vez, “las principales potencialidades de la cooperación horizontal aparecen asociadas a su mayor capacidad para generar un adecuado sentimiento de apropiación por parte del receptor; al impulso de actividades de “doble dividendo”, en el donante y en el receptor, al estimular las capacidades técnicas e institucionales de ambos; y a la mayor cercanía de las condiciones respectivas, lo que puede mejorar los niveles de eficacia de la ayuda”. (Alonso, 2009:134). Como otras elementos positivos que caracterizan a la CSS, se puede decir que, a diferencia de la CNS, “responde a otras motivaciones: las afinidades culturales, sociales, económicas y políticas, la solidaridad y las oportunidades ofrecidas por el trueque y la experimentación” (Hirst, 2010: 31), al tiempo que “supone un mayor y mejor esfuerzo de los países del Sur para asumir sus propias tareas a favor de un desarrollo compartido” (Sotillo, 2010: 14).

En esta misma línea, Julia Levi plantea que la CSS “promueve el desarrollo de las capacidades de los países que brindan cooperación, al desarrollar recursos humanos e instituciones más competentes en el terreno internacional, al mismo tiempo que aporta al desarrollo de las capacidades internas de los países receptores, colaborando en la solución de sus propios problemas” (Levi, 2007: 89).

Además, se puede sumar a estas características de la actual CSS, la voluntad política y predisposición de los gobiernos de los países en desarrollo a llevar a cabo experiencias de esta modalidad de cooperación y la existencia de experiencias exitosas en gestión de políticas públicas en algunos países que permiten transferir conocimientos y capacidades a otros países con problemáticas similares con la consecuente capacidad de adaptación a los contextos específicos.

Sin dudas que la CSS, y su modalidad específica de transferencia de técnicas y recursos entre países en desarrollo para fomentar el desarrollo de sus pares de menor desarrollo relativo, no paso desapercibida ante los ojos de las principales organizaciones internacionales de cooperación. Así, existe dentro de la estructura orgánica de las Naciones Unidas un órgano subsidiario de la Asamblea General que se ocupa de todos los aspectos vinculados al desarrollo y seguimiento de la CSS: el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. En el marco del mismo, se estableció en el año 1978 la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, coordinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el comienzo de la aplicación de la CSS, Naciones Unidas, la concebía como una actividad de intercambio de experiencias técnicas, por parte de aquellos países que habían adquirido mayor poder o experiencia sobre un área específica. Por esta razón, se adoptó a esta organización multilateral como guía y monitoreo. Posteriormente, al profundizarse este mecanismo, a través del incremento de los intercambios de los flujos de capital, de conocimientos, de experiencias técnicas, la CSS“...se fue perfilando como una alternativa -aún por consolidar- a la cooperación tradicional, siendo los propios actores del Sur los responsables de trazar sus programas de acción y valorar sus resultado y dejando a los organismos internacionales la labor de observación de los procesos y la posible evaluación del impacto en la región” (Ojeda, 2010: 99).

LA COOPERACION SUR-SUR (CSS) EN AMERICA DEL SUR

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴, cuyas metas específicas son las que guían la agenda internacional en

⁴ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron establecidos en el año 2000 en el seno de la ONU, cuya fecha de cumplimiento ha sido acordada en el año 2015. A su vez, para cada objetivo se han establecido las metas a lograr y los

materia de desarrollo con la búsqueda de la reducción de la pobreza. Luego de la definición de los mismos, y del compromiso de los países de mayor desarrollo relativo de elevar el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a un 0,7 %⁵ de su producto bruto, hizo que el principal destino de la AOD sean los países de ingresos bajos (en su mayoría localizados en el continente africano), y como consecuencia disminuyeron los flujos hacia los países de renta media. El Banco Mundial utiliza el criterio del producto bruto per cápita para clasificar a los países en: Países de Renta Alta, Países de Renta Media (Alta y Baja) y Países de Renta Baja. A su vez, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE emplea un criterio similar, subdividiendo la categoría de Países de Renta Media en Países de Renta Media Baja, con un producto per cápita entre 746 y 2.945 dólares y Países de Renta Media Alta, con un producto per cápita entre 2.976 y 9.205 dólares. “El origen de la clasificación se inscribe en la distinción que hace el Banco Mundial con relación a las condiciones para acceder a los créditos. Los de menores ingresos tienen intereses, garantías y plazos blandos y los de ingresos medios están muy cerca de las condiciones de mercado” (Freddolino, 2007: 96).

La mayoría de los países de América Latina son considerados PRM, salvo Haití que es un país de renta baja. Como se puede apreciar en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010* (Segib, 2010), a pesar de las marcadas asimetrías que existen fronteras adentro de los países latinoamericanos y de las desigualdades que golpean a la mayoría de sus sociedades, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo orientados hacia la región se han visto disminuidos. En el año 2008, los países de América Latina y el Caribe recibieron el 7,2 % de los flujos de AOD, mientras que los países africanos y asiáticos en su conjunto fueron receptores del 68,5 %. Más grave aún es la tendencia decreciente de la cuantía de AOD que se estima para los próximos años, producto principalmente de la crisis que golpea a los principales donantes, y que se traduce en una retracción de la actividad económica y un notable deterioro de las finanzas públicas.

indicadores específicos que permiten observar su evolución. Los ODM son 8: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores a 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (Fuente: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>. Última consulta: 24 de septiembre de 2011, 1:57 p.m.).

⁵ Cabe aclarar que todavía no se ha alcanzado la meta del 0,7 % del PBI de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) como aporte en concepto de AOD, el promedio general se ubica en el orden del 0,3 %. Solamente Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia han cumplido la meta de aportar el 0,7 % del PBI en AOD.

Como sostiene Alonso (2009), en los PRM vive casi el 48 % de la población mundial y se produce cerca del 35 % del producto bruto mundial; pero también es allí donde habita el 41 % de los pobres y el 13 % de los indigentes. Estas cifras demuestran que reducir la ayuda a este grupo de países seguramente generará efectos contradictorios debido a las altas tasas de pobreza y a la condición vulnerable de sus logros alcanzados en materia de desarrollo. En esta línea sostiene Mónica Hirst que “América Latina es un área en la se revela la paradoja de ser aquella región con el mayor porcentaje de PRM y con los mayores índices de desigualdad en el mapa social mundial” (Hirst, 2010: 34). Como nos grafica Bernardo Kliksberg: “América Latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área en donde el 30% más pobre recibe menos, 7.5%. Tiene la mayor brecha social entre todas las regiones. El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre” (Kliksberg, sine data: 14).

La situación socioeconómica de los países de Latinoamérica y el Caribe es preocupante. A pesar de que la mayoría de los países poseen regímenes de gobierno democráticos, la deuda social es aún muy elevada: de aproximadamente 570 millones de habitantes, casi el 45 % vive en situación de pobreza, los niños representan la población más vulnerable (el 58 % de los niños menores a 5 años es pobre y en los niños entre 6 y 12 años el porcentaje es del 58 %, con el agravante de que más de 20 millones de niños menores a 14 años realizan tareas laborales). Respecto a la situación del empleo, aproximadamente 17 millones de personas se encuentran desempleadas y la tasa de desocupación abierta asciende al 9 %, dentro de la cual la población más afectada es la población joven, y dentro de ésta, la población femenina. Si se consideran los servicios de salud, se puede mencionar que más de 100 millones de latinoamericanos no tienen acceso a los servicios de protección de salud, más de 200 millones no se encuentran cubiertos por ningún servicio de protección de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas obligatorias necesarias y más de 150 millones de personas no tienen acceso al agua potable. Los índices en el tema educativo no son demasiado alentadores: entre el 25 y 50 % de la población no finaliza la escuela primaria, sólo uno de cada tres adolescentes culmina la escuela secundaria y muy pocos acceden a la educación terciaria, universitaria y postuniversitaria. Atendiendo ahora a los índices de inseguridad, en las últimas décadas la tasa de homicidios ha crecido cerca del 40 %, provocando que esta región se ubique en el segundo lugar como área con la mayor criminalidad después del Sahara africano (Kliksberg, sine data).

Los países latinoamericanos, en su mayoría PRM, poseen importantes ventajas comparativas que pueden ofrecer a sus pares de igual o menor desarrollo relativo para dar respuesta a problemas socioeconómicos de envergadura: “La capacidad de oferta de bienes públicos de los PRM, particularmente en el campo de la cooperación técnica, tanto regional como internacional, es esencial para la CSS. Para esto, además de estimular instrumentos que otorguen visibilidad y especificidad a sus acciones de cooperación horizontal, es cada vez más importante que se logre una coordinación al interior de sus Estados en la gestión de las mismas” (Hirst, 2010: 24).

Asimismo, no significa que la capacidad de los países en desarrollo para ofrecer bienes públicos sea del todo suficiente a la hora de motorizar la CSS. Además de la capacidad técnica es preciso que los PRM cuenten con recursos financieros que le permitan seguir desarrollando capacidades para ofrecer a sus pares y para continuar luchando hacia dentro de sus fronteras con las problemáticas de la exclusión social que afecta a la mayoría de éstos. Por esto, “la cooperación internacional, al limitar su apoyo a los PRM está penalizando el progreso de aquellos países que han logrado un mayor progreso relativo y exhibiendo, al mismo tiempo, una conducta contraria al estímulo que debería brindarse a sus esfuerzos en pos del crecimiento y el desarrollo sostenido” (Freddolino, 2007: 97). Como queda demostrado, es necesario que la AOD siga dirigiéndose a los PRM, para que estos puedan continuar creciendo y desarrollando tecnologías que pueden ser aprovechadas por otros países de menor o igual desarrollo relativo.

Sin embargo, producto de la reducción de los niveles de AOD hacia la región, los países latinoamericanos han reforzado sus vínculos a través del fomento de las acciones de CSS para poner en práctica mecanismos tendientes a aliviar las desigualdades sociales y potenciar los procesos de desarrollo. Si bien aún no existen sistematizaciones generales de los montos de la CSS entre países latinoamericanos, existe una clara tendencia al incremento de las vinculaciones entre los mismos por esta vía para poder compartir experiencias exitosas de desarrollo. Se observa asimismo que los países de América del Sur no han sido ajenos a esta tendencia. De esta manera, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela se han convertido en agentes activos de la CSS.

La cooperación Sur- Sur en Argentina

Durante la década de 1990 Argentina no era un país que calificaba como receptor de cooperación internacional debido al producto bruto per cápita de entonces. Pero las consecuencias para la sociedad de la crisis de diciembre de 2001 demostraron la necesidad de contar con fuentes de financiamiento externas para superar los efectos socioeconómicos devastadores. “Las consecuencias de la crisis del 2001 hicieron que Argentina, en proceso de “graduación” ante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que implicaba la salida de la lista de país destino de cooperación internacional, volviera a tener un lugar entre aquellos, aunque no se le haya considerado *país prioritario* para la misma” (Surasky, 2010b: 44). Es así que en el año 2002 nuestro país volvió a calificar como país receptor de cooperación.

Argentina es considerada un PRM de acuerdo a su producto bruto per cápita. Como tal no es ajeno a lo que acontece en otros PRM: existencia de altos índices de vulnerabilidad social y precariedad en las condiciones de trabajo, vivienda, educación y salud. Entonces se evidencia que nuestro país presenta una condición de dualidad en el sistema internacional de cooperación: es donante de cooperación (a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal -FOAR-) y receptor de la misma (principalmente de los desembolsos de AOD de los países desarrollados).

La cooperación internacional de Argentina (en condición de donante y receptor) es administrada por la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) que opera dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación (MRECIC). En el ámbito de la DGCIN se encuentra la Unidad de Coordinación del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR), entidad que administra y ejecuta las acciones de cooperación horizontal.

Este fondo fue creado en el año 1992 y con el paso del tiempo se ha convertido en el mecanismo principal de gestión de la cooperación con países en desarrollo y de los acuerdos de cooperación triangular. En palabras de la embajadora Julia Levi: “Creado en 1992, el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) se ha constituido en el instrumento que permitió que la República Argentina alcanzara en forma creciente objetivos de transferencia de capacidades, conocimientos y experiencias nacionales hacia diferentes países en desarrollo, en el marco de la CSS. Expresa así las orientaciones del Plan de Acción de Buenos Aires, establecido hace tres décadas por la comunidad

internacional para impulsar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)” (Levi, 2011: 34).

Los ámbitos en los que se engloban los proyectos gestionados a través del FO-AR se relacionan con la promoción de los Derechos Humanos, el Desarrollo Sustentable y la Administración y gobernabilidad en los países demandantes de cooperación.

El ámbito geográfico de actuación es principalmente América Latina y el Caribe. En el período de tiempo comprendido entre los años 2000-2009, se han desarrollado proyectos en Bolivia, Paraguay, Trinidad y Tobago, Costa Rica, El Salvador, Brasil, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Honduras, Panamá, Guatemala, Perú, México, Colombia y Haití. Asimismo, durante los últimos años han comenzado a ejecutarse proyectos y acciones en países africanos. Los mismos han pertenecido a distintos campos de acción, destacándose la producción agropecuaria, seguridad alimentaria, salud pública, educación, turismo, gobernabilidad, derechos humanos, entre otros.

La cooperación Sur- Sur en Brasil

En el marco de América Latina, Brasil se destaca como uno de los países más activos en la aplicación de la CSS. Este agente ha alcanzado este lugar luego de la adopción del PABA y de la profundización del concepto de CTPD.

“La gran contribución brasileña, según ellos, sería la transferencia de soluciones innovadoras para el desarrollo en una amplia gama de sectores y el compromiso con nuevas modalidades de cooperación que involucran a donantes tradicionales – países del Norte y organizaciones internacionales- u otros países en desarrollo a favor de terceros, como es el caso de las iniciativas surgidas en el ámbito del Foro de Diálogo India- Brasil- Sudáfrica (IBAS)” (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010: 69).

Entre 1930 y 1950 se contempló el desarrollo nacional y la captación de recursos de los países del Norte estableciendo un Sistema de Cooperación Técnica Internacional y creándose la Comisión Nacional de Asistencia Técnica pasando de una asistencia técnica a una cooperación técnica en la que se sostiene el derecho al desarrollo y los intereses comunes. Este le permitió al país capacitarse para

transformarse en oferente de Cooperación Técnica Internacional (CTI). Las competencias básicas de CTI se centralizaron en la División de Cooperación Técnica (DCOPT) del Ministerio de Relaciones Exteriores y en la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN), relacionadas con el Ministerio de Planificación y Coordinación General que posteriormente se transformó en la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. Tras la reestructuración de las instituciones y el surgimiento de variados centros de investigación y capacitación técnica y profesional, en los '70 se desarrollaron los primeros acuerdos en los que Brasil fue prestador de CTI hacia países latinoamericanos tales como Paraguay, Bolivia, Chile, México, Perú y Uruguay, y hacia países del continente africano como Costa de Marfil, Camerún, Benín, Ghana, Malí, Nigeria, Senegal, Zaire y Gabón. Asimismo, en esta década Brasil pasó a ser considerado País de Renta Media, pero al tiempo que descendieron los flujos de AOD, se incrementó la demanda de conocimientos técnicos brasileños por parte de los países del Sur.

En 1987 con el apoyo del PNUD fue creada la Agencia Brasileña de Cooperación ABC, entidad que centralizó la planificación y puesta en marcha de acciones de CTI en diversas áreas tales como agricultura, salud, educación, medio ambiente, prevención del trabajo infantil, inclusión digital y biocombustibles (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010).

Desde el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso se modificó la política exterior estableciéndose coaliciones con diferentes países en desarrollo como por ejemplo India y Sudáfrica, respondiendo a los cambios de la agenda y a la coyuntura internacional. El gobierno de Lula da Silva profundizó la búsqueda de relaciones entre Brasil con otros países del Sur. Prueba de ello es la formación del G-20 e IBSA, acercándose a países africanos, árabes y revitalizando al Mercosur en pro de una integración suramericana.

Los principales destinos de la CSS de Brasil se ubican en América del Sur, y a su vez es a partir del gobierno de da Silva cuando se estrechan fuertes vínculos con los países africanos, especialmente luso parlantes, ya que la misma es concebida como un objetivo estratégico de la política exterior.

Resulta primordial destacar el énfasis puesto en la relación sur-sur que marca un eje prioritario de la política exterior del país, motivados por la búsqueda de desarrollo económico, la promoción de la

democracia, la paz, la justicia social, la potenciación para lograr futuras negociaciones con Brasil, la expansión del comercio, entre otras.

Existen dos aspectos destacados que resaltan los autores (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010) sobre este tipo de cooperación desarrollado por Brasil, en primer lugar se alude a la necesidad de buscar lazos con países del sur para que apoyen su candidatura en el Consejo de Seguridad como miembro permanente, y por otro lado, el esfuerzo estratégico en dispersar la producción de biocombustible mundial junto con la tecnología brasileña en la región. Se observa que Brasil pretende alcanzar una mayor inserción internacional y el desarrollo de la CSS resulta un instrumento de su política exterior.

La cooperación Sur- Sur en Colombia

La institucionalización de la CSS en este país encuentra sus antecedentes en el año 1958 con la creación del Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos (DNP), el cual se encargaría de la gestión de la asistencia técnica. Asimismo, en este año se firma el primer convenio de cooperación en materia económica y técnica con Brasil. Más tarde hizo lo mismo con Ecuador, Panamá y Bolivia.

A pesar de la existencia de estos convenios se observó una cierta parálisis en la materia durante los años sesenta (Sanín Betancourt, 2010), subsanada luego en 1968 tras la creación de la Unidad de Proyectos Especiales y Crédito Externo, que años más tarde contó con un área exclusiva dedicada a la CTPD. A finales de la década de 1980 esta Unidad se transformó en la División Especial de Cooperación Técnica Internacional (DECTI) y se institucionalizó en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección General de Cooperación. La última innovación en materia de CSS ha sido el establecimiento de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Los principales socios colombianos en materia CSS se ubican en el espacio de la cuenca del Caribe, estableciéndose en un primer momento convenios bilaterales con Guatemala, El Salvador, Cuba, Costa Rica, Honduras, México y Guyana; luego ejecutados a través del Fondo Caribe de Cooperación para Centroamérica y el Caribe. Con respecto a los países limítrofes, Colombia inicia acercamientos con sus pares a través del establecimiento de Comisiones de Vecindad e Integración propiciando la cooperación

técnica en problemáticas comunes. Las principales áreas temáticas se relacionan con la modernización del Estado, la educación y los programas agropecuarios.

La cooperación Sur- Sur en Venezuela

Venezuela es el país sudamericano con mayores reservas convencionales de petróleo. Los altos precios de los commodities y recursos energéticos han propiciado beneficios directos para el país. Los elevados ingresos petroleros con los que cuenta el Estado han posibilitado el desarrollo de estrategias de CSS con países vecinos dando cuenta de la utilización de la misma como instrumento de política exterior (Ojeda Medina, 2010).

Las zonas geográficas directas de la CSS venezolana se ubican en América Latina y el Caribe, destacándose la asistencia técnica en cooperación económica, ayuda humanitaria y cooperación transfronteriza. En los últimos años se observa la existencia de vinculaciones con el continente africano. La CSS se encuentra concentrada en el Poder Ejecutivo Nacional.

Venezuela formó parte de las discusiones para la implementación del PABA en la década de 1970 y motorizó la creación del Plan de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). Asimismo “ha participado en casi todas las reuniones de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe en el marco del SELA y en encuentros regionales e internacional tanto en América Latina como en África y Asia, manteniéndose atenta a las corrientes que podrían guiar el rumbo de la CSS, pero encaminando sus acciones según sus propios lineamientos políticos y con el estilo marcado por cada uno de sus gobernantes” (Ojeda Medina, 2010: 159-160).

En los últimos años, con el objeto de construir un Sur más fuerte e independiente Venezuela ha establecido una serie de principios, vinculados a la filosofía bolivariana, que han motorizado sus acciones tendientes a modificar las consecuencias negativas de la implementación de políticas neoliberales en la región. De esta manera se han conformado alianzas políticas y estrategias de cooperación energética para lograr un Sur efectivamente consolidado.

CONCLUSION

El escenario internacional actual presenta al sur como la periferia subdesarrollada, desigual y vulnerable. Sin embargo resulta primordial reconocer que, a pesar de la deuda social y el malestar económico padecido en las décadas anteriores, se están aplicando mecanismos que permiten alcanzar mejores niveles de desarrollo, la expansión de experiencias, el aprovechamiento de ayuda técnica y la formación de alianzas como fruto del desarrollo de la cooperación entre los países del sur.

La CSS entre países en desarrollo es considerada como una modalidad específica del sistema de cooperación internacional, cuyo principal cometido es compartir experiencias exitosas de políticas públicas nacionales entre países de similar grado de desarrollo, que han sido implementadas para dar tratamiento a análogos problemas. Como modalidad específica tiene características propias que la diferencian de la CNS: carácter más flexible y menor grado de condicionalidad; mayor grado de adaptación a las condiciones locales del socio receptor; consideración como “pares” a los Estados parte de la relación, debido a la obtención recíproca de beneficios; costo económico reducido por la alta incidencia de la cooperación técnica; impacto directo en la población beneficiaria y mayor grado de apropiación de los resultados por la misma.

La CSS gestada a partir de la década del sesenta del siglo ha permitido reforzar la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente al norte industrializado, dando respuesta a los desafíos del sur, desde el sur y para el sur.

Si bien la deuda social en América Latina y el Caribe es importante debido principalmente a los altos índices de pobreza e indigencia, deterioro del nivel educativo y de los servicios de salud, incremento de la desocupación y de los niveles de inseguridad, se debe destacar que en muchos de estos países se han instrumentado políticas públicas con resultados satisfactorios en éstos ámbitos. Estos logros de algunos países latinoamericanos en materia de incremento de los niveles de calidad de vida de su población en temáticas vinculadas a la educación, salud, seguridad y soberanía alimentaria, infraestructura, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos, han generado importantes ventajas comparativas en la provisión de estos “bienes públicos globales”, que les han permitido compartir estas experiencias con sus pares de la región a través de la puesta en marcha de proyectos de cooperación técnica.

En el actual escenario internacional se han visto modificados los destinos y los montos de los flujos de AOD. En este contexto, la mayoría de los países latinoamericanos, y todos los países sudamericanos, al ser considerados Países de Renta Media se han enfrentado al desafío de desarrollar nuevos mecanismos de cooperación técnica con países de similar grado de desarrollo para dar solución a problemáticas comunes pero con la retracción de fondos necesarios para continuar avanzando en el desarrollo y la investigación.

Es interesante destacar el marcado interés puesto en el diálogo político ya que los países del sur han comenzado a cuestionar las injusticias del sistema económico internacional. Por lo tanto, la CSS ha permitido reforzar las relaciones bilaterales y regionales a través de la formación de coaliciones para incrementar su poder en las negociaciones de los foros multilaterales agrupándose en foros de diálogo político y cooperando políticamente para lograr un impacto en el sistema internacional. Convencidos de que la CSS es una herramienta propicia para jugar un rol destacado en el sistema internacional, países como Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela han visto la oportunidad de desarrollarla posicionándose como agentes activos en el escenario regional. Se puede observar que desde los inicios de los debates en el marco del PABA se ha intentado institucionalizar variados canales para gestionar la CSS. Sin embargo es en la década de 1990 cuando se crean instituciones específicas para la administración y ejecución de acciones de cooperación horizontal: en Argentina se instituye el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, en Brasil se crea la Agencia Brasileña de Cooperación y en Colombia se establece la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Por otro lado se observa que el ámbito geográfico o destino de la cooperación se localiza fundamentalmente en los países de América Latina y el Caribe, y en menor medida África. En cuanto a las áreas temáticas se observa una alta incidencia de cooperación destinada a elevar la calidad de vida de los habitantes por medio de la implementación de políticas públicas vinculadas a la salud, educación, desarrollo agropecuario, medio ambiente, cooperación energética, entre otras.

La CSS como modalidad propia de los países del Sur no debe entenderse como mecanismo contradictorio de la tradicional CNS. El esfuerzo principal de los gobiernos sudamericanos debe ser potenciar los beneficios de la CSS a fin de lograr objetivos de desarrollo compartidos aprovechando los

cambios acaecidos en el sistema internacional que han propiciado el incremento del rol protagónico de algunos países sudamericanos a nivel regional y de sus estrategias de cooperación.

Queda sin duda mucho por hacer en materia de CSS por parte de los países sudamericanos, pero esto no debe minimizar las acciones que se están llevando a cabo y los resultados obtenidos en diferentes ámbitos que dan cuenta de las oportunidades que brindan el desarrollo de esta modalidad específica de cooperación.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, J., (2009), “Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo”, ICEI-SECI, Madrid.
- AYLLÓN PINO, B., (2009), “Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional”, Fundación Carolina, Madrid.
- AYLLÓN PINO, B. y COSTA LEITE, I., (2010), “La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.
- CORREA, G., (2008), “Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil”, Red Argentina para la Cooperación Internacional, Buenos Aires.
- FREDDOLINO, M., (2007), “Países de Renta Media (PRM) Una visión desde la Cooperación al Desarrollo”, en WAINSTEIN, V. (comp.), Desde la Cooperación Hacia el Desarrollo, Buenos Aires, AECID.
- HIRST, M., (2010), “América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.
- KLIKSBERG, B., (sine data), “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmoronando mitos”. Disponible en http://www.redivu.org/docs/publicaciones/Kliksberg_Bernardo_HACIA_UNA_NUEVA_VISION.pdf. Última visita: 23 de septiembre de 2011, 5:02 p.m.
- LECHINI, G., (2009a), “Argentina y Brasil en la Cooperación Sur-Sur”, en LECHINI, G., KLASBRUNN, V. y GONCALVES, W. (org.), Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepção estratégica, Editora Revan, Río de Janeiro.
- LECHINI, G. (2009b) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, Relaciones Internacional, nº12, GERI- UAM.
- LENGYEL, M.; THURY CORNEJO, V. y MALACALZA, B., (2009), “Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití”, Documento de Investigación Proyecto CeALCI 4/08, FLACSO, Buenos Aires.
- LEVI, J. (2007), “Cooperación SUR-SUR: la concreción de un nuevo paradigma para el Desarrollo”, en WAINSTEIN, V. (comp.), Desde la Cooperación Hacia el Desarrollo, Buenos Aires, AECID.

- LEVI, J., (2011), “La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 27.
- MORGENTHAU, H. (1986) “Política entre las Naciones”. GEL. Buenos Aires.
- OJEDA, T., (2010), “La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido”, Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur – Sur, Número 15, España.
- OJEDA MEDINA, T., (2010), “Experiencias venezolanas en Cooperación Sur-Sur”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.
- SANÍN BETANCOURT, M., (2010), “La Cooperación Sur-Sur en Colombia”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.
- SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB), (2010), “Cuarto Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, SEGIB, Madrid.
- SOTILLO, J., (2010), “La Cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.
- SURASKY, J., (2009), “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: presentación”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 24.
- SURASKY, J., (2010a), “Elementos indispensables para no aprovechar los vientos a favor de la cooperación sur-sur”, Fundación Carolina.
- SURASKY, J., (2010b), “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en AYLLON, B. y SURASKY, J. (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica Utopía y Realidad, Catarata, Madrid.